Bijgestelde reactie op BIT-advies over Operatie BRP (naar aanleiding van Algemeen Overleg op 26 november 2015)

d.d. 11 januari 2016

1. Inleiding

Het Bureau ICT-Toetsing (BIT) heeft in zijn pilot periode een toets uitgevoerd op Operatie BRP (oBRP). Deze toets heeft geleid tot een brief van 18 september 2015 waarin het BIT zijn advies aan u heeft opgenomen. In de stuurgroepvergadering Operatie BRP van 24 september 2015 heeft het Hoofd BIT het advies toegelicht en besproken met de leden van de stuurgroep. Naar aanleiding van deze bespreking hebt u van Hoofd BIT een aanvullende brief met verduidelijking op een tweetal punten ontvangen.

Op 23 oktober 2015 heb ik een reactie op het BIT-advies opgesteld. De minister van BZK heeft die als bijlage bij zijn periodieke voortgangsbrief gevoegd. De brief en bijlagen zijn op 26 november 2015 in een Algemeen Overleg (AO) aan de orde geweest. In dat AO zegde de minister toe om de Kamer in januari 2016 een brief te sturen over de opmerkingen van het BIT. Enkele kamerleden vroegen in het AO om bij de aanbevelingen/adviezen van het BIT aan te geven welke concrete maatregelen worden getroffen. Deze notitie bevat per aanbeveling van het BIT de gevraagde beschrijving van de concrete maatregelen. In de bijlage is een korte analyse van de door het BIT benoemde risico's opgenomen.

2. Hoofdconclusie van BIT[1]

Het BIT heeft onderzocht of het programma in de huidige vorm tot een goed resultaat kan komen. De hoofdconclusie van het BIT luidt als volgt:

"We zijn van mening dat het programma succesvol afgerond kan worden op basis van de huidige besturing en aanpak, mits een aantal risico's en onzekerheden nadrukkelijker gemanaged worden. Hiervoor adviseren we een aantal concrete maatregelen."

De besturing en de aanpak van het programma zijn naar mijn mening de cruciale randvoorwaarden om de BRP op een gecontroleerde wijze te realiseren. Ik ervaar deze hoofdconclusie van het BIT dan ook als een duidelijke steun in de rug voor de koers die de stuurgroep sinds oktober 2013 vaart. In het verlengde daarvan merk ik op dat het BIT geen kanttekeningen plaatst bij het hart van het programma, het ontwikkelproject. Ook dat ervaar ik als positief.

3. Aanbevelingen BIT

Het BIT doet een viertal aanbevelingen om de door het BIT benoemde risico's en onzekerheden te beheersen. Het BIT werkt iedere aanbeveling uit in een aantal maatregelen. Hieronder geef ik in mijn reactie op de aanbevelingen aan welke concrete maatregelen ik neem.

Aanbeveling BIT 1

Zorg ervoor dat het programma de nieuwe BRP zonder verdere verstoringen kan afmaken.
Werk aan vertrouwen in de oBRP door een ongestoorde afbouw van een basisversie:

a. *Spreek met de Tweede Kamer af dat nieuwe wijzigingen pas worden doorgevoerd nadat het huidige programma oBRP is afgerond en alle GBA-aansluitingen zijn uitgefaseerd. Informeer de Tweede Kamer bij toekomstige wijzigingen vooraf goed over de consequenties.*
b. *Laat BRP-versie 3.1 formeel door de beheerorganisatie accepteren.*
c. *Implementeer BRP-versie 3.7, waarin ook LO3.9 en het Buitenlands Persoonsnummer zijn opgenomen, op de kortst mogelijke termijn zodat de centrale database van de huidige GBA volledig wordt vervangen door die van de BRP.*
d. *Overweeg om de functionaliteit 'fiatteringsknop' in BRP-versie 4.3 terug te draaien.*

Opvolging van aanbeveling 1:

[1] Voor de goede orde herhaal ik in deze paragraaf het in de eerdere reactie gestelde over de hoofdconclusie van het BIT.

Aanbeveling (a) voer ik uit, waarbij bij nieuwe voorstellen tot wijzigingen vanuit de politieke omgeving opnieuw weging plaatsvindt tussen wenselijkheid en "impact" voor het programma. Aanbeveling (b) voer ik ook uit en aanbeveling (c) neem ik vanuit het oogpunt van risicobeheersing gedeeltelijk over. Aanbeveling (d) neem ik niet over.

Toelichting ad a):
De aanbeveling om nieuwe wijzigingen pas door te voeren nadat het programma is afgerond en alle GBA-aansluitingen zijn uitgefaseerd krijgt invulling door wijzigingen uit de omgeving te realiseren nadat de nieuwe BRP is ingevoerd, in de BRP-release 1.1. Bij wijzigingen vanuit de politieke omgeving vindt weging tussen wenselijkheid en "impact" voor het programma plaats, de Kamer wordt daarover geïnformeerd.

In hoofdstuk 4 van deze notitie ga ik nader in op de grote invloed van wijzigingen op het ontwikkeltraject.

Toelichting ad b):
De aanbeveling om BOP-stap 3.1 (mutatieleveringen) formeel door RvIG te laten accepteren past niet in het gehanteerde uitgangspunt dat formele acceptatie alleen plaatsvindt voor releases die in productie gaan. Deze aanbeveling wordt daarom als volgt opgevolgd. Vanaf BOP-stap 2.2 doorlopen alle opleveringen vanuit het programma een toetsproces waarin programma en RvIG toetsen in hoeverre de opgeleverde systeemdelen voldoen aan de functionele eisen en aan de "non functional requirements" (NFR's). Daarbij is *formeel* geen sprake van acceptatie en vrijgave, dat is alleen aan de orde voor die releases die daadwerkelijk in productie gaan. Wel ontstaat op deze manier na iedere release, dus vroegtijdig, een beeld van de kwaliteit van de opgeleverde producten in relatie tot de functionele en niet-functionele eisen en in het verlengde daarvan een antwoord op de vraag of RvIG de release daadwerkelijk in beheer zou kunnen nemen. Het programma en RvIG bezien per release of aanscherping van het toetsproces aan de orde is. Over de uitkomst van het acceptatieproces vindt formele rapportage aan de stuurgroep plaats. Deze werkwijze stelt de stuurgroep in staat om bij te sturen als de kwaliteit van de opgeleverde producten te wensen over zou laten.

Toelichting ad c):
De aanbeveling om met BOP-stap 3.7 (Leveringen) zo snel als mogelijk in productie te gaan (inclusief de vulling van de database) neemt de stuurgroep vanuit het oogpunt van risicobeheersing niet onverkort over. Dat heeft als reden dat de stuurgroep wil voorkomen dat de leveringsfunctionaliteiten al in productie zijn terwijl het detailontwerp voor de bijhoudingsfunctionaliteiten nog niet is afgerond. Dat zou namelijk het risico met zich meebrengen dat het detailontwerp voor bijhouding aanleiding geeft tot (ingrijpende) aanpassingen in de leveringsfunctionaliteiten (inclusief de migratievoorzieningen) die in productie zijn, wat weer vervelende gevolgen voor afnemers kan hebben. De stuurgroep heeft in dit kader (vanuit het perspectief van risicobeheersing) besloten dat de leveringsfunctionaliteiten pas in productie gaan wanneer voor het onderdeel Bijhouden alle ontwerpen (inclusief het aantonen van de werking daarvan in "Proof of Concepts") zijn afgerond, alle voor de bijhoudingsfunctionaliteit noodzakelijke componenten zijn opgeleverd voor acceptatie en er tijdens de oplevering door het ontwikkelteam daarvan geen blokkerende bevindingen zijn geconstateerd.

Toelichting ad d):
Waar het gaat om de vierde suggestie is de "fiatteringsknop" nodig om de wet-en regelgeving uit te voeren. Daardoor is het feitelijk niet mogelijk deze functionaliteit "terug te draaien". Het programma heeft wel een aanzienlijke versimpeling van het oorspronkelijke ontwerp van de fiatteringsknop doorgevoerd, die past binnen de wettelijke en beleidsmatige kaders.

Aanbeveling BIT 2
Wees transparant over de planning, inclusief de onzekerheden.
Maak een nieuwe en complete planning voor de ontwikkel- en implementatiefase met een lijst van op te leveren (deel)producten. Wees duidelijk over de onzekerheden en werk waar nodig met bandbreedtes. Pas de business case aan op basis van de bijgestelde planning en laat daarmee de toegevoegde waarde van het programma zien. Bewaak en rapporteer de voortgang op basis van de productenlijst en de onzekerheden. Dit bevordert de transparantie over de voortgang van het programma naar alle belanghebbenden.

Opvolging van aanbeveling 2:
Deze aanbeveling voer ik uit: de bedoelde planning wordt opgesteld en bewaakt en de business case wordt gevalideerd.

Toelichting:
Begin 2015 heeft de stuurgroep opdracht gegeven per eind 2015 een integrale planning op te stellen voor het resterende ontwikkeltraject (inclusief de eerder benoemde wijzigingen en inclusief de onzekerheden), de in productie name door RvIG en de transitieperiode waarin afnemers en gemeenten op de BRP aansluiten.

Het programma heeft ten behoeve van de planning voor het resterende ontwikkeltraject per (driemaandelijkse) release in kaart gebracht welke functionaliteiten en producten onderdeel van die release uitmaken (lijst werkpakketten). Het programma zal de maandelijkse voortgangsrapportage aan de stuurgroep op de lijst met werkpakketten en de begroting per release baseren.

Het bijstellen van de business case is in gang gezet. Het bijstellen van de kosten gebeurt op basis van de (bijgestelde) begroting van het programma, die weer is gebaseerd op de integrale planning. Tevens laat het programma valideren of de business case op het vlak van de baten bijstelling behoeft.

Aanbeveling BIT 3
Betrek de beheerorganisatie intensief zodat kennis wordt opgebouwd en de acceptatie wordt vergroot.
Zorg voor een gestructureerd acceptatieproces zodat duidelijk is onder welke condities de BRP wordt geaccepteerd:
a) Laat de RvIG een lijst van duidelijke acceptatiecriteria opstellen voor de overdracht naar beheer en laat deze door de stuurgroep vaststellen.
b) Laat de RvIG op korte termijn de oplossing toetsen op beheerbaarheid en toekomstvastheid en hierover rapporteren aan de Stuurgroep.
c) Laat de RvIG op korte termijn deelnemen in het ontwikkeltraject, bijvoorbeeld door het maken van de beheerdocumentatie.
d) Laat de beheerorganisatie meewerken om wijzigingen te realiseren onder verantwoordelijkheid van het programma.

Opvolging van aanbeveling 3:
Aanbevelingen a) en b) voer ik uit door het vaststellen van de acceptatiecriteria voor de in beheer name en het toetsen op beheerbaarheid en toekomstvastheid door RvIG binnen het formele acceptatieproces.
Aanbevelingen c) en d) voer ik gedeeltelijk uit omdat daaraan voor RvIG begrenzingen verbonden zijn.

Toelichting ad a):
De acceptatiecriteria vallen uiteen in twee onderdelen:
- functionele eisen, die aangeven wat de gewenste functionele werking van de BRP en de migratievoorzieningen is;
- niet-functionele eisen, die bijvoorbeeld betrekking hebben op de productiestabiliteit, de performance, documentatie, codekwaliteit, etc.

De functionele eisen liggen vast in de wet- en regelgeving, beleidsinterpretaties daarvan en in beleidsdocumenten. Deze zijn integraal in kaart gebracht. RvIG is formeel verantwoordelijk voor het vaststellen van de niet-functionele eisen. RvIG heeft deze eisen inmiddels vastgesteld en heeft de stuurgroep daarover geïnformeerd.

Toelichting ad b):
RvIG zal de opgeleverde voorzieningen toetsen op beheerbaarheid en toekomstvastheid. Dat krijgt concreet vorm door participatie van RvIG in zowel het acceptatieproces voor iedere release als in het schaduwdraaien (ik licht dit nader toe in mijn reactie op risico/onzekerheid D, in de bijlage bij deze notitie). De niet-functionele eisen vormen de basis voor de toetsen.

Toelichting ad c en d):
Participatie van RvIG in het ontwikkeltraject is gerealiseerd, medewerkers van RvIG stellen bijvoorbeeld de beheerhandleidingen op. Ook is RvIG intensief betrokken bij de ontwikkeling van de beheerfunctionaliteit en de voorbereiding van de acceptatietesten en de transitieperiode.
Wel zijn de mogelijkheden voor RvIG om in het ontwikkeltraject en bij het doorvoeren van wijzigingen te participeren begrensd. RvIG heeft namelijk de dagelijkse zorg voor de huidige BRP-voorzieningen en voert daarnaast een aantal projecten uit in het kader van de in beheer name. Beide activiteiten vergen inzet van de binnen RvIG beschikbare capaciteit, daarmee is betrekkelijk weinig ruimte beschikbaar om daarnaast nog breed in het ontwikkelprogramma te participeren.
Mogelijk biedt de keuze van de stuurgroep om nieuwe wijzigingen te realiseren in release 1.1 van de BRP mogelijkheden om deze wijzigingen mede door medewerkers van RvIG te laten realiseren. Dit zal worden bezien na afronding van het lopende ontwikkeltraject.

Aanbeveling BIT 4
Bereid de implementatieperiode goed voor en voorkom verrassingen in de planning.
Activeer RvIG, afnemers en gemeenten bij de voorbereiding van de implementatie:

a) *Vraag RvIG om ten behoeve van de implementatie de acceptatiecriteria van gemeenten en afnemers op te stellen.*
b) *Laat RvIG instemming vragen van gemeenten en afnemers op deze acceptatiecriteria.*
c) *Laat de gemeenten en afnemers een implementatieplanning voor de aansluiting op de BRP maken en verwerk deze in de implementatieplanning van het programma.*
d) *Sluit in de duale periode de afnemers en gemeenten aan met dezelfde autorisaties als nu voor de GBA van toepassing zijn. Sta pas na de duale periode aanvullende autorisaties toe.*

Opvolging van aanbeveling 4:
Aanbevelingen a) en b) voer ik ten dele uit omdat de formele verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de acceptatiecriteria niet bij gemeenten en afnemers ligt.
Aanbeveling c) voer ik uit en aanbeveling d) voer ik uit voor zover dat juridisch mogelijk is.

Toelichting ad a) en b):
Zoals in de toelichting bij aanbeveling 3 aangegeven vallen de acceptatiecriteria uiteen in functionele en niet-functionele eisen. Daarnaast onderken ik functionele acceptatiecriteria ten aanzien van de "beheertooling".
De functionele eisen liggen vast in de wet- en regelgeving, beleidsinterpretaties daarvan en in beleidsdocumenten. Deze zijn integraal in kaart gebracht. De detailuitwerking daarvan vindt in afstemming met gemeenten en afnemers plaats. RvIG is formeel verantwoordelijk voor het vaststellen van de niet-functionele eisen en de acceptatiecriteria voor de "beheertooling". RvIG heeft de niet-functionele eisen inmiddels vastgesteld en heeft de stuurgroep daarover geïnformeerd. RvIG zal de functionele acceptatiecriteria voor de "beheertooling" op een later moment vaststellen.
Gemeenten en afnemers hebben formeel geen rol in het vaststellen van de acceptatiecriteria. Zij zijn via hun vertegenwoordigers wel over de criteria geïnformeerd. Dat geeft hen de mogelijkheid eventuele vragen over of opmerkingen ten aanzien van de criteria in de stuurgroep aan de orde te stellen.
Daarnaast maakt RvIG in het Gebruikersoverleg BRP afspraken met afnemers over de prestaties van het BRP-stelsel en legt deze vast in een zogenoemd Service Level Agreement (SLA). De eerdergenoemde "non functional requirements" die RvIG vaststelt zijn bedoeld om RvIG in staat te stellen aan de eisen uit dit SLA te voldoen.

Toelichting ad c):
Het opstellen van de implementatieplanning voor afnemers is in uitvoering. Het programma heeft in samenwerking met RvIG in de zomer van 2015 alle afnemers benaderd met de vraag om informatie te verschaffen over de contactpersonen voor de realisatie van de aansluiting. Op basis van de uitkomst daarvan is het programma gestart met het uitvragen van de aansluitstrategie bij de eerste groep afnemers. Bij de vraag naar de aansluitstrategie vraagt het programma tevens om een eerste indicatie van het moment van aansluiten, als basis voor de aansluitplanning voor afnemers. In de loop van 2016 zal die uitvraag bij alle afnemers plaatsvinden.
KING zal in 2016 en 2017 vergelijkbare acties als die van het programma uitvoeren waar het gaat om aansluitstrategie en aansluitplanning van gemeenten. Waar het gaat om de tijdige aansluiting van gemeenten is dit primair de verantwoordelijkheid van VNG en KING.
Het programma en KING zullen beiden een monitor inrichten om de voortgang bij afnemers respectievelijk gemeenten te bewaken.

Toelichting ad d):

Waar het gaat om het handhaven van bestaande autorisaties bij de overgang naar de BRP geldt dat het een juridisch vereiste is om de autorisatiebesluiten van afnemers bij aansluiting op de BRP aan te passen, wat zijn basis vindt in de verschillen in de gegevenssets van GBA en BRP. RvIG zal afnemers wel ondersteunen bij het verkrijgen van een autorisatie voor de BRP door een concept autorisatie op te stellen die is gebaseerd op de huidige (op de GBA gebaseerde) autorisatie van de afnemer. De afnemer kan daarbij om een bredere autorisatie vragen (zodat hij ook toegang krijgt tot gegevens die wel in de BRP maar niet in de GBA zijn opgenomen). Een dergelijke aanpassing zal niet veel complexiteit met zich meebrengen, immers, de autorisatie wijzigt toch al. Door deze werkwijze wordt tevens voorkomen dat na de duale periode een tweede maal autorisatiebesluiten moeten worden aangepast en de feitelijke implementatie van de BRP (gebruik van de nieuwe mogelijkheden) door zou lopen tot na de duale periode.

BIJLAGE: Analyse van de door BIT geduide risico's en onzekerheden

BIT benoemt een vijftal risico's en onzekerheden. Daarop ben ik in mijn eerdere reactie (dd. 23 oktober 2015) ingegaan. In aanvulling op deze eerdere reactie heb ik hieronder voor de genoemde risico's en onzekerheden een aanvullende toelichting opgenomen.

Wijzigingen hebben grote invloed (risico/onzekerheid A van BIT)

Nadere toelichting:
Het BIT stelt terecht dat wijzigingen tijdens de uitvoering van het programma grote gevolgen hebben. Dat heeft een aantal oorzaken:

- een wijziging heeft als direct gevolg dat het ontwikkelproces (ontwerp, bouw, test, acceptatie) voor reeds afgeronde en voor onderhanden systeemdelen feitelijk opnieuw moet plaatsvinden;
- het programma ontwikkelt drie systeemcomponenten, te weten de BRP zelf, de applicatie voor de initiële vulling van de data base en de voorzieningen om de BRP data base tijdens de transitie te synchroniseren vanuit gemeentelijke GBA-systemen. Wijzigingen werken (bijna) altijd door in al deze componenten, waardoor het opnieuw doorlopen van het ontwikkelproces voor al deze componenten aan de orde is. Feitelijk leidt een wijziging in de GBA-systemen dus tot drie wijzigingen in de BRP;
- wijzigingen die het patroon van de oplossing doorbreken hebben grote consequenties. Een voorbeeld: het verstrekken van gegevens vindt plaats op basis van autorisaties van afnemers, daarvoor is een generieke oplossing ontwikkeld. In 2015 is een wijziging aan de orde geweest (en afgewezen) die het verstrekken van gegevens tevens afhankelijk maakte van de waarde van individuele gegevens van de betrokken persoon zoals die in de BRP zijn opgenomen. Het doorvoeren van deze wijziging zou ingrijpende consequenties hebben gehad voor de hiervoor bedoelde generieke oplossing;
- het is niet mogelijk het project (op een aantal specialistische rollen na) qua bezetting verder te laten groeien. Dat heeft een tweetal redenen:
    - uitbreiding van capaciteit rond een aantal cruciale functies (zoals architecten) is niet mogelijk. Deze cruciale functies leggen de basis voor de ontwikkeling van het systeem, zij kunnen een maximaal aantal ontwikkelaars "voeden" met ontwerpen en specificaties;
    - er is sprake van technische afhankelijkheden: er kan maar een beperkt aantal mensen gelijktijdig met hetzelfde onderwerp en/of met dezelfde code bezig zijn.

Het gevolg hiervan is dat extra werk leidt tot extra doorlooptijd.

Huidige maatregelen van de stuurgroep:
De stuurgroep heeft bij de herstart van het programma in oktober 2013 besloten om "een hek om het programma te plaatsen" en geen wijzigingen te accepteren. Met uitzondering van de twee eerder benoemde wijzigingen (LO3.9 en Buitenlands Persoonsnummer) is de stuurgroep daar ook in geslaagd. Inmiddels is overigens sprake van een derde wijziging, de Wet Voorkomen Huwelijksdwang.

De stuurgroep neemt nu twee aanvullende maatregelen (zie ook bij aanbeveling 1):

- de stuurgroep neemt geen wijzigingen vanuit de omgeving meer in behandeling, maar verwijst die naar release 1.1 van de BRP. De ontwikkeling van deze release vindt plaats na afronding van het huidige ontwikkeltraject;
- in geval van wijzigingen die afkomstig zijn vanuit de politiek laat de stuurgroep voor acceptatie daarvan een impact analyse opstellen, die inzicht geeft in de consequenties van de wijziging voor het budget en de doorlooptijd van het programma. Dat maakt een weging mogelijk tussen enerzijds politieke wensen en anderzijds de consequenties voor het programma. De uitkomst van die weging bepaalt of de stuurgroep de wijziging daadwerkelijk laat uitvoeren.

Transparant zijn over onzekerheden in de planning (risico/onzekerheid B van BIT)

Nadere toelichting:
Het programma is in oktober 2013 herstart. Daarbij heeft de stuurgroep de keuze gemaakt de onzekerheden gedurende de looptijd van het programma op te lossen. Op basis van de analyse van Gartner was het beeld dat het ontwikkeltraject in ieder geval tot en met eind 2016 zou duren. Dat gaf de stuurgroep voldoende ruimte om deze onzekerheden op te lossen.

Daarnaast heeft de stuurgroep bewust de focus gelegd op het opleveren van de ICT-voorzieningen. Immers, pas na oplevering van die voorzieningen kunnen de activiteiten rond de acceptatie/in beheer name en de implementatie pas starten. Die activiteiten zijn dan ook bij de herstart van het programma niet uitgewerkt en daarmee onzeker gebleven.
De stuurgroep heeft er verder nadrukkelijk voor gekozen om, in het licht van de verwachte duur van het ontwikkelproject, de planning voor het gehele traject niet bij de start in detail uit te werken maar de planning voor het komende jaar (2014 en later 2015) in detail te laten uitwerken en de planning voor latere jaren alleen op hoofdlijnen uit te werken. Bij de detailplanning voor een gegeven jaar is steeds helder gemaakt waar de onzekerheden zitten, dat is bij de planning voor latere jaren (bewust) niet gedaan.

Huidige maatregelen van de stuurgroep:
In maart 2015 heeft de stuurgroep opdracht gegeven per eind 2015 een integrale planning op te stellen, waarbij naast het ontwikkeltraject ook de acceptatie/in productie name en de transitie in meer detail zijn uitgewerkt, inclusief de dan nog bestaande onzekerheden. De stuurgroep heeft in het verlengde daarvan opdracht gegeven voor iedere onzekerheid vast te stellen wanneer deze opgelost is en dit in de mijlpalenplanning op te nemen (zodat de stuurgroep dit kan bewaken). Onderdeel hiervan was het in meer detail uitwerken van de transitie van afnemers en gemeenten naar de BRP.
Daarnaast heeft de stuurgroep in maart 2015 besloten om voor de ontwikkeling van de complexe bijhoudingen een zogenoemde "proof of concept" uit te voeren. Het doel daarvan was de complexe ontwerpen rond bijhouden in de tijd naar voren te halen, om zo onzekerheden en risico's op dit punt zo vroeg mogelijk in de tijd in kaart te brengen. Voor het onderdeel leveringen is een vergelijkbare strategie gehanteerd, in die zin dat het programma de functionaliteit voor mutatieleveringen (de meest complexe vorm van leveringen, BOP-stap 3.1) als eerste heeft ontwikkeld.

De stuurgroep neemt nu de volgende aanvullende maatregelen (zie ook bij aanbeveling 2):

- bij de ontwikkeling van bijhoudingsfuncties start het programma met de meest complexe bijhoudingen (huwelijk en geregistreerd partnerschap). Daarmee legt het programma de breedst mogelijke basis voor de ontwikkeling van de andere (minder complexe) bijhoudingsfuncties;
- de ontwikkeling van de BRP vindt nog steeds plaats volgens het BRP Opleverplan (BOP). De BOP-stappen zijn relatief groot, waardoor de ontwikkeling ervan vaak lange tijd in beslag neemt. Daarom zal het programma vanaf oktober 2015 werken met driemaandelijkse releases, waarbij iedere release een vooraf gedefinieerde functionaliteit realiseert (de werkpakketten voor iedere release zijn inmiddels gedefinieerd). Dit maakt het voor de stuurgroep mogelijk om (nog) strakker op de voortgang van het programma te sturen. Daarmee komen risico's en onzekerheden eerder aan het licht.

Als laatste maatregel handhaaft de stuurgroep zijn beleid om transparant te zijn over voortgang, resultaten en de uitkomsten van toetsen en audits.

Complexiteit van delen van het ontwerp (risico/onzekerheid C van BIT)

Nadere toelichting:
Het BIT merkt op dat bepaalde delen van het ontwerp, door de complexiteit van wet- en regelgeving en door de beleidsinterpretatie daarvan, complex zijn en dat dat invloed heeft op de realisatie, de beheersinspanning en toekomstige aanpassingen.

Mijn analyse is de volgende. Het ontwerp van de BRP is op onderdelen complex is. De oorzaak daarvan ligt zoals het BIT ook aangeeft in de wet- en regelgeving. De complexiteit manifesteert zich primair in de volgende zaken:

- het gegevensmodel, waarin niet alleen rekening is gehouden met de actuele gegevens van een persoon, maar ook met de (formele en materiële) historie van die gegevens. Daardoor is het gegevensmodel meerdimensionaal;
- de combinatie van autorisatie (bepalen wie welke gegevens van een persoon mag zien) en protocollering (vastleggen wie welke gegevens van een persoon wanneer geleverd heeft gekregen);
- identificatie en autorisatie van bijhouders en afnemers (wie wil (namens welke partij) gegevens wijzigen en/of opvragen).

De ontwikkelaars hebben met deze complexiteit te "dealen", het is niet altijd mogelijk gebleken simpele oplossingen te ontwerpen voor deze complexe vraagstukken. Het BIT geeft overigens ook geen onderbouwing voor hun indruk dat, gegeven de geldende regelgeving, het ontwerp op onderdelen wel wat eenvoudiger had gekund.

Ten aanzien van de beheerbaarheid en de toekomstige aanpasbaarheid van de oplossing zijn twee zaken van belang:

- het ontwerp van de BRP kent ten eerste expliciet gedefinieerde flexibiliteit (bijvoorbeeld ten aanzien van de mogelijkheid nieuwe typen adressen van een persoon toe te voegen);
- de complexiteit (voor bijvoorbeeld het filteren van de gegevens aan de hand van autorisaties) is in een beperkt aantal (goed gedefinieerde) generieke onderdelen geconcentreerd, waardoor de complexiteit van de overige onderdelen van de BRP beperkt kan blijven. Deze wijze van ontwerpen is met het oog op beheer en het aanbrengen van toekomstige wijzigingen naar mijn mening zeer verstandig.

Waar het gaat om het voldoen aan de eisen van de beheerorganisatie verwijs ik naar de opvolging van aanbeveling 3 van BIT.

De stuurgroep ziet de complexiteit van delen van het ontwerp als een gegeven. Deze vindt namelijk zijn basis in wet- en regelgeving. De stuurgroep is van mening dat het programma gegeven deze situatie de juiste maatregelen heeft genomen.

Het beheer van de oplossing (risico/onzekerheid D van BIT)

Nadere toelichting:
De BRP werkt (zoals BIT ook aangeeft) fundamenteel anders dan de huidige GBA-V. Dat betekent dat medewerkers van RvIG kennis moeten opdoen van ontwerp en werking van de BRP, en niet alleen van de BRP zelf maar ook van de beheerfunctionaliteiten.

Hiervoor zijn de volgende (aanvullende) maatregelen voorzien (zie ook bij aanbeveling 3):

- medewerkers van RvIG participeren in de uitvoering van het acceptatieproces voor de opgeleverde releases. Dit acceptatieproces is bedoeld om te toetsen of de opgeleverde systeemdelen voldoen aan de functionele eisen en aan de "non functional requirements" (NFR's). RvIG heeft de NFR's opgesteld.
- na acceptatie van de laatste release zal RvIG de productie acceptatie test (PAT) uitvoeren in de productieomgeving. Daarin wordt, in aanvulling op de testen die bij oplevering van elke release plaatsvinden, het systeem als geheel getoetst aan de NFR's en wordt de productierijpheid ervan beproefd.
- medewerkers van programma en RvIG verzorgen samen het schaduwdraaien van opgeleverde delen van de voorzieningen, waarbij de medewerkers van RvIG niet alleen de werking van het systeem zelf maar ook en met name de werking van de beheerfunctionaliteiten beproeven.

Deze aanpak is gebaseerd op "learning by doing", dat is in de gegeven situatie de meest voor de hand liggende aanpak.

Voorbereiding van de implementatie (risico/onzekerheid E van BIT)

Nadere toelichting:
In september 2015 heeft de stuurgroep de nadere uitwerking van de transitieperiode besproken. Die periode kent drie fasen:

- initieel vullen van de BRP en starten met synchronisatie (aan de hand van mutaties uit de GBA-systemen van gemeenten);
- aansluiten van koplopers afnemers en gemeenten;
- aansluiten overige afnemers en gemeenten.

Voor de eerste fase is het beeld dat deze zes weken duurt. Daarin sluiten alle afnemers en gemeenten op de GBA-koppelvlakken van de BRP aan. Daarna vindt aansluiting van de eerste koploper afnemers plaats. Voor de aansluiting van alle koploper afnemers is zes maanden uitgetrokken. Op die manier is ruimte beschikbaar voor het oplossen van kinderziekten. Na deze periode sluiten alle andere afnemers aan. Als de eerder bedoelde kinderziekten zich niet voordoen zal aansluiting van de koploper afnemers minder dan zes maanden vergen.

Twee maanden na de aansluiting van de eerste koploper afnemer sluit de eerste koploper gemeenten aan. Voor de aansluiting van alle koplopers gemeenten is eveneens zes maanden uitgetrokken. Daarna sluiten alle gemeenten aan. Als de eerder bedoelde kinderziekten zich niet voordoen zal aansluiting van de koploper gemeenten minder dan zes maanden vergen.

Op basis van gesprekken met leveranciers van burgerzakenmodules, die een belangrijk deel van de aansluiting voor hun rekening nemen, is het beeld dat het mogelijk de gehele transitie binnen de gestelde twee jaar af te ronden. Een vergelijkbaar beeld komt naar voren uit afstemming met een grote leverancier van afnemersystemen.

Zowel leveranciers als RvIG geven aan dat zij de planning voor het aansluiten van een individuele afnemer of gemeente bij het aansluiten van de koplopers zullen valideren. Op basis daarvan zullen zij vaststellen of de vigerende planning realistisch is.

Waar het gaat om de voorbereiding op de transitie en de duur van de implementatieperiode is van belang dat die mede bepaald wordt door het tempo waarin leveranciers van burgerzakenmodules en afnemersystemen hun klanten kunnen voorbereiden en daadwerkelijk kunnen aansluiten op de nieuwe voorzieningen. De mogelijkheden voor het programma om hier invloed op uit te oefenen zijn beperkt.